التطوع والموظف الفعلي في ضوء جائحة كورونا المستجد (COVID-19)

دراسة في القانون الكويتي

د. إيمان خضير صباح

الإدارة العامة للتحقيقات- دولة الكويت

(ISSN : 2537 - 0758)

التطوع والموظف الفعلي في ضوء جائحة كورونا المستجد (COVID-19) دراسة في القانون الكويتي

د. إيمان خضير صباح

المقدمة

نظم المشرع الكويتي الحق في الوظيفة العامة استجابة للمواثيق والإعلانات الدولية([1]) والنصوص الدستورية التي تكفل هذا الحق([2]) وألقى على عاتق الموظف واجب الالتزام بوقت العمل الرسمي لأداء مهام وظيفته([3]).

ومراعاة لمصلحة العمل وضمانا للسير المنتظم للمرافق العامة أجاز المشرع الكويتي تكليف الموظفين بالعمل في غير المواعيد الرسمية إذا اقتضت مصلحة العمل([4]).

ولما كانت ثمة وسائل لشغل الوظائف التي تحتاجها الدولة لممارسة أنشطتها المختلفة لعل أهمها العقد والقرار الإداري والتكليف([5])، وكان الموظف العام حسب

---

1) على سبيل المثال: المادة (21) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية الصادر عام 1948 بنصها على " لكل فرد الحق في الالتحاق بالوظائف العامة في دولته وذلك في إطار الشروط والظروف الخاصة بالمساواة".

2) المادة (26) من الدستور الكويتي الصادر في عام 1962، والمادة (14) من الدستور المصري الصادر عام 2014، وما ورد في مقدمة الدستور الفرنسي 1958 وفق تعديلات عام 2008 على أن:
(PRÉAMBULE: Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'Homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946,.....)

3) المادة 2/24 من قانون الخدمة المدنية الكويتي الصادر بالمرسوم رقم 15 لسنة 1979(وهو القانون الذي يعمل بأحكامه فيما يتعلق بالمبادئ الأساسية للخدمة المدنية، بينما يعمل بنظام الخدمة المدنية الصادر بمرسوم فيما لم يرد فيه نص في هذا القانون).

4) أما بالنسبة للعطلات الرسمية فيكون تحديدها بقرار من مجلس الوزراء راجع المادة 82 من مرسوم في شأن نظام الخدمة المدنية الصادر في 1979.

5) د. إيمان خضير صباح، انتهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي، رسالة دكتوراة، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، 2019، ص 6.

الآراء الراجحة في الفقه والقضاء بأنه ذلك الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، عن طريق الاستغلال المباشر ضمن تسلسل وظيفي معين، وتكون مساهمته في ذلك العمل عن طريق إسناد مشروع لوظيفة ينطوي على قرار بالتعيين من جانب الإدارة، وعلى قبول لهذا التعين من جانب صاحب الشأن، وذلك عن طريق شغله بصفة دائمة منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق، فقد نظم قانون الخدمة المدنية الكويتي الصادر بالمرسوم رقم 15 لسنة 1979 والمرسوم بقانون في شأن نظام الخدمة المدنية الصادر في 1979 أحكام تعيين الكويتيين في الوظيفة العامة والتعاقد مع غير الكويتيين بنظام عقود التوظف الإدارية.

وعلى الرغم من وضوح وسائل شغل الوظيفة العامة في القانون الكويتي، إلا أنه في ظل وجود ظروف استثنائية كما هو الحال في الفترة التي أعقبت الغزو العراقي لدولة الكويت في أغسطس عام 1990، تطوع بعض المواطنين للعمل في المرافق العامة بدون مقابل ومارسوا مهام وظائفهم في ظل غياب السلطات العامة في الدولة ضمانا لسير بعض المرافق العامة الحيوية كالكهرباء والماء والاتصالات وغيرها، وقد استقر القضاء الكويتي بعد تحرير دولة الكويت إلى أن الأعمال التي قام بها هؤلاء المواطنون تعد من قبيل نظرية الموظف الفعلي.

مشكلة البحث:

مع انتشار جائحة كورونا المستجد(COVID-19) بات من الضروري استفادة الدولة من تطوع المواطنين للعمل في المرافق العامة الحيوية إلى جانب موظفيها لتقديم العون في المجالات العامة والمتخصصة لدعم المجهود الحكومي لا سيما في ضوء تعطيل العمل في أغلب الجهات الحكومية وفرض الحظر الجزئي على كامل أقاليم الدولة، والحظر الكلي على بعض المناطق السكانية فيها.

ومن بين فئات المتطوعين سارع الموظفون المتقاعدون وغيرهم من ذوي الخبرات في عدة تخصصات إلى التطوع كما ناشدت الدولة ذوي المؤهلات والخبرات الطبية منهم لدعم المرفق العام الصحي، على أن يلتزم هؤلاء بالحضور والانصراف خلال الساعات المحددة، مما أثأر التساؤل عن الطبيعة القانونية لجائحة كورونا المستجد(COVID-

(ISSN : 2537 - 0758)

19) ؟ و المركز القانوني لهؤلاء المتطوعين ؟ وعن مدى تطبيق نظرية الموظف الفعلي التي سبق وطبقها القضاء الكويتي أبان أحداث عام 1990؟

أهمية البحث:

يستمد البحث أهميته من خلال وصف وتحليل ما أفرزته جائحة كورونا المستجد(COVID-19) من مستجدات في مجال القانون العام بصفة عامة وبالنسبة للوظيفة العامة والخدمة المدنية للموظف العام على وجه الخصوص، في نطاق المبادي الحاكمة لاستمرارية المرافق العامة، ومدى تطبيق التطوع والموظف الفعلي في ضوء جائحة كورونا المستجد(COVID-19).

خطة البحث:

نتناول التطوع والموظف الفعلي في ضوء جائحة كورونا المستجد(COVID-19) مع التطبيق على القانون والقضاء الكويتي وقياس تلك النظرية مع القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية في دولة الكويت لتفادي تداعيات جائحة كورونا المستجد(COVID-19) وما ترتب عليها من فتح المجال للعمل التطوعي ضمانا لعدم توقف النشاط الإداري في الدولة وتحقيقا لمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد لتقديم خدماته للمنتفعين به، وذلك من خلال مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم نظرية الموظف الفعلي

المبحث الثاني: التطوع في ظل جائحة كورونا المستجد(COVID-19) ونظرية الموظف الفعلي

المبحث الأول

مفهوم نظرية الموظف الفعلي

على الرغم من أن محكمة التمييز الكويتية أقرت بحق أحد المتقاعدين من رجال المقاومة الكويتية أبان فترة الغزو العراقي للكويت 1990 في نيل الأوسمة والأنواط العسكرية وحقه في الراتب ونهاية الخدمة كشأن زملاؤه من المعينين تطبيقا لنظرية الموظف الفعلي([6])، إلا أن هذه النظرية تجد أساسها في القضاء الفرنسي عندما قضي

6) محكمة التمييز الكويتية الطعن رقم 1155 لسنة 2005 (إداري) جلسة 15 مايو سنة 2007.

مجلس الدولة بأن " الأصل العام يتطلب ببطلان الأعمال والتصرفات الصادرة عن الموظف الفعلي لصدورها من غير مختص، ولكن استثناء من هذه القاعدة قرر القضاء الفرنسي سلامة تلك الأعمال في حالات معينة، على أسس تختلف في الظروف العادية عن الظروف الاستثنائية، استنادا إلى نظرية الظاهر، التي تحمي المواطن الذي تعامل مع الموظف بحسن نية، وإعمالا لمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد"([7]).

ونناقش هذه النظرية في ظل الظروف العادية والظروف الطارئة في مطلبين:

المطلب الأول: نظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية

المطلب الثاني نظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية

المطلب الأول

نظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية(الموظف الظاهر)

الأصل في الموظف العام أن يكون توليه لمهام وظيفته قد صدر بإجراءات قانونية صريحة[8]، وبمفهوم المخالفة فإن الشخص الذي تولى مهام إحدى الوظائف العامة رغم عدم قيام الجهات المختصة بتوليه للوظيفة، أو أنها قامت فعلاً بتوليه لإحدى الوظائف ولكن ليس وفق الإجراءات القانونية الصحيحة، اعتبر موظفاً فعلياً.

ولا يعتبر موظفا عاما الشخص الذي يتولى واجبات وظيفية قبل صدور قرار تعيينه ولو تقاضي مرتبا لقاء عمله هذا، ولا يعد موظفا من يغتصب الوظيفة ويقحم نفسه عليها دون أن يصدر له قرار بالتعيين من السلطة المختصة.

ولا يجوز للأفراد العاديين أن يتولوا وظيفة عامة بصورة غير قانونية لأنهم يكونون مغتصبين لها وجميع تصرفاتهم تعتبر باطلة، مما مفاده أن من يتولى وظيفة معينة على

---

7) على سبيل المثال أحكام مجلس الدولة الفرنسي:

-Conseil d'Etat, Ass., 2 nov. 1923, Assoc. des fonctionnaires de l'administration centrale des PTT

- Conseil d'Etat, 8 févr. 1995, Mme Robert, DA 1995, no 279

8) د. سليمان محمد الطماوي، ود. عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى 2006، ص634.

(ISSN : 2537 - 0758)

أساس من عمل منعدم وهو القرار المتسم بالمخالفة الجسيمة والصارخة لا يمكن إن يكون موظفا فعليا ومن ثم تكون قراراته منعدمة ([9]).

وإذا كان ركن الاختصاص يعني الصلاحية القانونية التي تمنح لموظف أو هيئة عامة مباشرة عمل من الأعمال القانونية، فإن لموظف الفعلي أو الواقعي، في الظروف العادية يقصد به ذلك الشخص غير المختص الذي لم يقلد الوظيفة العامة أصلا أو كان قرار تقلده للوظيفة العامة معيبا من الناحية القانونية أو كان موظفا وزالت عنه صفته الوظيفية لأي سبب كان([10]).

وبعبارة أخرى يقصد بالموظف الفعلي ذلك الشخص الذي تدخل خلافا للقانون في ممارسة اختصاصات وظيفية عامة متخذا مظهر الموظف القانوني المختص. والأصل اعتبار القرارات التي يتخذها هذا الموظف منعدمة وباطلة قانونا لأنها صادرة من غير مختص.

إلا أنه، ولاعتبارات تتعلق باستقرار المراكز القانونية وضرورة سير المرافق العامة بصفة منتظمة يعترف الفقه والقضاء بصحة هذه القرارات ضمن شروط معينة، تتخلص هذه الشروط في قيام فكرة الظاهر بأن تكون عملية تقلد هذا الشخص للوظيفة متسمة بمظهر المعقولية.

إذن الموظف الظاهر هو ذات الموظف الفعلي في الظروف العادية أي أنه استثناء على صفة الموظف العام المعروفة في الفقه والقضاء مع الأخذ في الاعتبار أن نظرية الموظف الفعلي هي وليدة الظروف الاستثنائية التي اقتضت المحافظة على حسن السير المنتظم للمرفق العام في ظل تلك الظروف الاستثنائية، كما سنرى، بينما الموظف

---

9) راجع:

Florence Crozatier-Durand, Le fonctionnaire de fait ou quand le juge sauve les apparences, Grève et droit public, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2017, p 3.

10) د. سليمان محمد الطماوي، ود. عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري مرجع سابق، ص 635.

الظاهر مبناه الخطأ في تولي الوظيفة ويكون وجوده لحماية جمهور المنتفعين بخدمات المرفق العام في الظروف العادية.

من هنا كان اعتراف الفقه والقضاء بالتصرفات التي يقوم بها تسييراً للمرافق العامة. والأساس الذي تستند إليه نظرية الموظف الفعلي هو فكرة الضرورة وليست فكرة الأوضاع الظاهرة، فعندما يتعامل الغير مع شخص في حالة الظروف الاستثنائية وهو يعلم تماماً أنه ليس موظف عام فتعتبر التصرفات التي باشرها مشروعة بالاعتماد على الظروف الاستثنائية التي حثت فيها هذه التصرفات. ومشروعية هذه التصرفات تستند إلى ضرورة سير المرافق العامة.

المطلب الثاني

نظرية الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية

تقوم نظرية الظروف الاستثنائية على فكرة الضرورة التي تقتضي إضفاء المشروعية على عمل هو في الظروف العادية غير مشروع، فهل يمكن مباشرة الوظيفة العامة تحت إلحاح هذه النظرية؟ هذا ما نحاول الإجابة عليه في نقطتين:

أولا: فكرة الظروف الاستثنائية

تتأسس نظرية الظروف الاستثنائية على فكرة الضرورة أي على تلك الحالة من الخطر الجسيم والحال مما يتعذر تداركه بالوسائل العادية ويدفع السلطات القائمة على حالة اللجوء إلى الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع هذا الخطر ومواجهة ما يرتبه من أزمات وهذا هو مفاد فكرة الضرورة التي تعد أساس نظرية الظروف الاستثنائية.

وتقوم فكرة الضرورة كأساس لنظرية الظروف الاستثنائية على ركن موضوعي يتمثل في وجود خطر يهدد مصلحة جوهرية معتبرة قانونا، بالإضافة إلى ركن شكلي يتمثل في التجاوز على أحكام القانون([11]).

11) د. وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2008، ص 75

(ISSN : 2537 - 0758)

ولقيام الظرف الاستثنائي يجب ان يكون الخطر أو التهديد به موجها ضد الدولة سواء كان داخليا كالكوارث الطبيعية أو المظاهرات أو العصيان المسلح، وقد يكون خارجيا كالحروب او كما في حالة الغزو العراقي للكويت عام 1990.

وهذا الخطر يجب أن يكون جسيما وحالا، فيبلغ الخطر حدا من الجسامة بمعنى غير الممكن دفعه بالوسائل القانونية العادية، ويكون حالا بمعني أن يؤدي مباشرة إلى المساس بمصلحة يحميها القانون مثل الظروف الاقتصادية والاجتماعية في الدولة التي تأثرت بفعل جائحة كورونا المستجد(COVID-19).

على انه يجب في كل الأحوال ألا تؤدي الضرورة إلى هدم الشرعية وتجاوزها كليا([12])، بل أن القاضي الإداري في مكنته توسيع المشروعية وتعديل حدودها عند تفسير القانون بما يتلائم ظروف تطبيق الظرف الاستثنائي حتى يتسنى للإدارة المحافظة على النظام العام وضمان سير المرافق العامة، وهنا تكمن فكرة اعتراف القضاء الإداري الفرنسي بنظرية الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية.

ثانيا: موقف المشرع الكويتي

لمعرفة موقف المشرع الكويتي من نظرية الظروف الاستثنائية، يجب التسليم بأن النظم المقارنة تتخذ عدة تقسيمات لأساليب التنظيم التشريعي للسلطات عند الأزمات بالنظر إلى الوقت الذي يتم فيه هذا التنظيم إلى ثلاثة طرق: نظام التشريع السابق للأزمات، ونظام التشريع المعاصر للأزمات، فضلا عن نظام التشريع اللاحق على الأزمات، كما يمكن تقسيم أساليب تنظيم حالة الضرورة بالنظر إلى الجهة التي تتولى ذلك إلى ثلاثة طرق: التنظيم الدستوري للأزمات، والتنظيم البرلماني للأزمات، وأخيرا التنظيم الحكومي للأزمات([13]).

---

12) د. يحي الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، 1974، ص 72 ص 75

13) راجع:

-Khakee, A, Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe (Policy Paper No. 30, Geneva, 2014, p 36.

لقد اختار المشرع الكويتي التنظيم الدستوري للأزمات كما فعل المشرع الدستوري في فرنسا ومصر([14])، فنصت المادة 71 من الدستور الكويتي على أنه: " إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله، ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على أن لا تكون مخالفة للدستور أو التقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية، ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً ن تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك ، أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثارها بوجه آخر"

ويتبين من نص المادة 71 من الدستور الكويتي أن " الضرورة "أو" الظروف الاستثنائية " لجأ إليها المشرع الكويتي كشأن اغلب النظم المقارنة، لكي تتخذ من التدابير ما يحفظ للدولة كيانها أمام اضطرابات، أو مخاطر، أو أزمات، فتضطر الحكومات – تحت ضغط هذه الظروف – إلى العمل تحت مسؤوليتها، بكل ما تملكه من الوسائل لحماية الجماعة، وعلى البرلمان بعد ذلك، أن يصحح الأمور، بتصديقه اللاحق على ما صدر من هذه التدابير.

14) تضمن الدستور الفرنسي لأول مرة نظرية الضرورة – في دستور السنة الثامنة – الصادر في 1799/12/13 (مادة 92)، ولم يرد في الدساتير الفرنسية بعد ذلك تنظيمات لحالة الضرورة، حتى جاء دستور 1958م الحالي بالمادة 16 التي تنظم حالة الضرورة بشأن بعض الظروف الاستثنائية المحددة، وأضاف إليه نص المادة 38 التي تسمح للسلطة اللائحية بالتدخل في نطاق القانون عن طريق اللوائح التفويضية أما المشرع المصري فقد تبنى منذ دستور 1923م نظرية الضرورة، وقد احتفظت كافة الدساتير المصرية وطبقها في دستور عام 2014 من خلال المادة 165 من الدستور وهي تتشابه إلى حد كبير مع النص الكويتي للمادة 71 من دستور 1962.

(ISSN : 2537 - 0758)

وقد وضع الدستور تنظيماً لممارسة الأمير هذا الاختصاص الأصيل، في المادة 71 لمواجهة الظروف الاستثنائية، التي قد تمر بها الدولة– أثناء فترة حل مجلس الأمة، لذلك سميت هذه المراسيم بقوانين " لوائح الضرورة([15]).

وعلى ذلك فإن حق الأمير في إصدار هذه المراسيم بقوانين حق أصيل له بمقتضى نص المادة 71 من الدستور، في أحوال غير عادية، توجب التصرف السريع مع استحالة علاجها بالقوانين القائمة، وهذا الحق يستند إلى" نظرية الضرورة.

ثالثا: الظروف الاستثنائية والقوة القاهرة والحادث الفجائي

الظروف الاستثنائية والقوة القاهرة والحادث الفجائي هي مصطلحات تجد أساسها في قواعد القانون الخاص، ولا يوجد فرق بين القوة القاهرة والحادث المفاجئ أو الظروف الطارئة حيث لا يفرق جمهور الفقهاء ولا القضاء بين القوة القاهرة والظروف الطارئة فهما تعبيران بمعنى واحد فالحادث فجائي لأنه لا يمكن توقعه وهو قوة قاهرة لأنه لا يمكن قهره.

والمقصود بالحادث الاستثنائي ان يكون خارجا عن المألوف أي نادرا الوقوع والمقصود بأن يكون الحادث الاستثنائي عام، ان لا يكون خاصا بالمدين الذي يطلب تعديل العقد بل يجب ان يشمل اثره عدد كبيرا من الناس كاهل بلد او إقليم معين او طائفة من الزراع في جهة معينة او منتجي سلعة بذاتها او المتجرين فيها وليس يكفي ان يكون الحادث استثنائيا عاما بل يجب ان يكون المدين لم يتوقعه ولم يكن في وسعه ان يتوقعه وقت إبرام العقد، وليس له ان يتظلم منه إذا كان في الإمكان توقعه او تجنبه"([16]).

كما أخذ المشرع الكويتي بنظرية الظروف الطارئة من خلال نصوص عامة تشمل جميع العقود بما فيها العقود الإدارية، وهو ما قضت به محكمة التمييز الكويتية حيث

15) لتفاصيل حالة الضرورة في الدستور الكويتي راجع: د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، طبعة 2001، ص

16) محكمة التمييز الكويتية الطعن رقم 22 لسنة 1973، جلسة 1073/2/12، مجلة القضاء والقانون، السنة الثالثة، ص 52.

ارتأت أن نظرية الظروف الطارئة المنصوص عليها فى المادة (198) من القانون المدني الكويتي هي نظرية عامة تطبق على جميع العقود بما فيها العقود الإدارية([17]) .

ولا شبهة في أن قيام الحرب يعتبر من الحوادث الاستثنائية العامة الخارجية التي لم يكن في الوسع توقعها والتي ترتب عليها أنه إذا أصبح تنفيذ الالتزام أشد إرهاقاً وأكبر كلفة كان للمتعاقد مع الإدارة مطالبتها بالمساهمة معه في تحمل النتائج المترتبة على ازدياد الأعباء الناشئة عن تلك الظروف([18])، كذلك الحال اعتبار كورونا جائحة عالمية بما يتحقق معه الواقعة المادية التي تتحقق معها نظرية الظروف الاستثنائية.

رابعا: مباشرة الوظيفة العامة في الظروف الاستثنائية

الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية هو من يباشر الوظيفة العامة تحت الحاح ظروف استثنائية ودوافع سياسية أو اجتماعية أو بدافع المصلحة الوطنية وعدم توقف المرافق العامة الحيوية وخاصة في أوقات الحروب وغياب السلطات العامة أو انحسارها.([19])

ولئن كانت الدولة تعتمد في استمرار المرفق العام على الدوام وباطراد في إشباع الحاجات الأساسية لأفراد المجتمع على عمالها أو بمعنى أدق موظفي المرافق العامة، فإنه من دون هؤلاء سوف يعم بدون شك الخلل والاضطراب في العمل داخل المرفق([20]).

وحرصا على دوام استمرار سير المرافق العامة في ظروف الحروب والثورات عندما يضطر الأفراد إلى إدارة المرفق دون أذن من السلطة اعترف القضاء والفقه ببعض

17) محكمة التمييز الكويتية الطعن رقم 25 / 93 جلسة 1994/2/21 مجلة القضاء والقانون؛ السنة الثانية والعشرون ؛ فبراير 1999 ص 433 ؛ 434 .

18)محكمة القضاء الإداري، جلسة 27 يناير 1957 قضية رقم 485 لسنة 7 قضائية، مجموعة أحكام المحكمة، السنة 11، ص 160 وما بعدها

19) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري: الجزء الأول (تنظيم الإدارة العامة)، دار النهضة العربية، دون تاريخ نشر، ص ٢٦٢.

20) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية، دون تاريخ نشر، ص ٣٤٤.

(ISSN : 2537 - 0758)

الآثار القانونية للأعمال الصادرة منهم كموظفين فعليين، فتعتبر الأعمال الصادرة عنهم سليمة ويمنحون مرتبا لقاء أدائهم لعملهم إذا كانوا حسنى النية ([21])

المبحث الثاني

التطوع في ظل جائحة كورونا المستجد(COVID-19)

ونظرية الموظف الفعلي

مع تنامي تبعات جائحة كورونا المستجد(COVID-19) من حيث تعطيل العمل بالهيئات والوزارات والمؤسسات الحكومية وقطاع العمل الأهلي، وللحد من تزايد أعداد المصابين، شرعت دولة الكويت وبالاستعانة بالمتقاعدين من ذوي الخبرة في شتى المجالات، و استدعاء الأطباء والممرضين الذين تقاعدوا مؤخراً للاستعانة بهم في الجهود المبذولة لمواجهة الانتشار الكبير لفيروس كارونا([22])، وذلك لاستغلال الخبرات في هذه الفترة الحرجة.

وإذا كانت الاستعانة بخدمات المتطوعين تتعلق بجانب كبير بحرص الدولة على السير المنتظم لمرافقها العامة من كهرباء وماء واتصالات والنقل والتعاونيات الخاصة ببيع المواد الاستهلاكية والمستشفيات الحكومية وغيرها، رغبة في تفادي تبعات جائحة كورونا المستجد(COVID-19)، فهل يعد العمل التطوعي من قبيل نظرية الموظف الفعلي؟ وهل تعتبر تبعات جائحة كورونا المستجد(COVID-19) من قبيل الظروف الاستثنائية؟، هذا ما نحاول التطرق له من خلال مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: مدى اعتبار جائحة كورونا ظروف استثنائيا

المطلب الثاني: العمل التطوعي أثناء جائحة كورونا وتوافر شروط الموظف الفعلي

---

21) المحكمة الإدارية العليا، جلسة ٢ ديسمبر ١٩٨٦، الطعن رقم ٢٧٢. لسنة ٣١ قضائية، منشور في الموسوعة الشاملة في شرح النظام التأديبي للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام والكوادر الخاصة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام 2003، إعداد المستشار خالد عبد الفتاح. محمد، الطبعة الثانية، 2008، ص ٣٨٦.

22) أعلنت الرئاسة العامة للحرس الوطني بفتح باب التطوع لمنسبيه المتقاعدين تلبية لنداء الوطن ومساندة المواطنين والمقيمين في جهات الدولة المختلفة، راجع:
جريدة القبس 20 / مارس / 2020.

المطلب الأول

مدى اعتبار جائحة كورونا ظروفا استثنائيا

لقيام نظرية الظروف الاستثنائية يجب أن تكون جائحة كورونا المستجد(COVID-19) واقعة مادية تتوافر فيها شروط تحقق نظرية الظروف الاستثنائية وفق ما نشرحه في نقطتين:

أولا: جائحة كورونا المستجد(COVID-19) كواقعة مادية

منذ اكتشاف فيروس كورونا المستجد(COVID-19) في الصين في مدينة يوهان بمقاطعة هوباي بالصين، وانتقاله إلى العديد من دول العالم ومنها دولة الكويت، أصدرت منظمة الصحة العالمية توصياتها للدول بضرورة ترصد حالات انتشار العدوى ونشرها كل 24 ساعة([23]) .

ومع متابعة منظمة الصحة العالمية لتقارير انتشار الفيروس في مختلف دول العالم، وسرعة انتقاله من الصين إلى إيران([24]) وعدد كبير من دول الاتحاد الأوربي،

---

23) راجع: منظمة الصحة العالمية، وثيقة الإرشادات المبدئية للمنظمة بشأن الترصد العالمي لفيروس كورونا المستجد(COVID-19) راجع:

- WORLD HEALTH ORGANIZATION(WHO), Global surveillance for COVID-19 caused by human infection with COVID-19 virus Interim guidance 20 March 2020, p 1.

كما يمكن الإطلاع على الأدوات الخاصة بالترصد على:

-HTTPS://WWW.WHO.INT/PUBLICATIONS-DETAIL/GLOBAL.

HTTPS://WWW.WHO.INT/EMERGENCIES/DISEASES/NOVEL-CORONAVIRUS- 2019

24) أعلنت وزارة الصحة الكويتية في 24 فبراير 2020 اكتشاف ثلاث حالات قادمة من إيران مصابة بفيروس كورونا المستجد(COVED-19)، راجع:

الكويت، وزارة الصحة، بيان المتحدث الرسمي للوزارة بحالات الإصابة بفيروس كورونا المستجد(COVED-19)، 2020/2/25.

(ISSN : 2537 - 0758)

أعلنت المنظمة في مارس 2020 على أن (COVID-19) جائحة أو وباء عالمي" GLOBAL PANDEMIC"([25]).

وبناء عليه اتخذت الحكومة الكويتية مجموعة من البيانات الاستثنائية بدأت بتعطيل العمل بالوزرات والمؤسسات الحكومية والقطاع الأهلي وتعطيل المرفق العام للتعليم ووقف خطوط الطيران من وإلى الكويت([26])، ثم توالت البيانات الوزارية التي قيدت بعض حقوق الإنسان اللصيقة بشخصيته وحرياته الأساسية مثل الحق في التنقل بإصدار قرارات خاصة بحظر التجوال جزئيا.

ومنذ إعلان منظمة الصحة العالمية أن هذا الفيروس يعد "جائحة أو وباء عالمي" فقد نشأت واقعة مادية بحتة ترقى إلى مستوى تهديد للصحة العامة مما برر للسلطات الصحية فرض قيود على بعض الحقوق الحجر الصحي المنزلي و العزل المؤسسي والحد من حرية التنقل.

ثانيا: مدى توافر شروط الظروف الاستثنائية في جائحة كورونا المستجد (COVID-19)

1 – شرط وجود تهديد بوباء عالمي مما تتوافر فيه صفة الخطر: على هذا النحو تتوافر في الواقعة المادية المتمثلة في فيروس كورونا المستجد(COVID-19) وجود تهديد بخطر موجه ضد دولة الكويت وهو اهم الشروط اللازمة لقيام نظرية الظروف الاستثنائية.

---

25) راجع:

WHO DIRECTOR-GENERAL'S OPENING REMARKS AT THE MEDIA BRIEFING ON COVID-19 - 11 MARCH 2020.

-https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020

26) الكويت، مجلس الوزراء، البيان الاستثنائي الأول لمواجهة تداعيات فيروس كورونا المستجد(COVID-19)، 26 فبراير 2020.

2 – أن تكون جائحة كورونا خطرا جسيما: لا جدال في أن هذا الخطر جسيما من غير الممكن دفعه او تداركه بالوسائل القانونية العادية مما دعى الحكومة بأن تتدخل بإصدار قرارات حكومية دون الرجوع لمجلس الأمة (البرلمان) مثل القرارات الخاصة بالحظر الجزئي للتنقل والحجز الكلي لبعض المناطق داخل الدولة.

وتنوه الباحثة أن القرارات الوزارية السالفة الذكر لم تصدر تأسيسا على نص المادة 71 من الدستور والخاصة بحالة الضرورة ولكن تجد سندها في:

1 – نص المادة 73 من الدستور التي تعطي الحق للسلطة التنفيذية في إصدار تلك اللوائح([27]).

2 – القانون رقم (8) لسنة 1969 بالاحتياطات الصحية للوقاية من الأمراض السارية، والذي صدر وبه جدول لإدراج ما يعتبر مرضا ساريا وفوض وزير الصحة بأن يضيف إليه مرضا أو يلغي منه، كما أجاز للسلطات الصحية الاستعانة بقوة الشرطة لإرغام من يقاوم إجراءات الحجر الصحي المنزلي او العزل المؤسسي، وهو أمر له سنده في ظل اعتبار فيروس كورونا من قبيل الظروف الاستثنائية التي ينظمها هذا القانون([28]).

3 – مواجهة جائحة كورونا بالقوانين العادية أو الاستثنائية نرى بأن الدولة لم تلجأ إلى تطبيق نص المادة 71 من الدستور الكويتي لأن شرط الظرف الاستثنائي يقتضي تطبيق القواعد القانونية والدستورية القادرة على مواجهة هذا الظرف، وفي حال عدم توافرها ينبغي اللجوء إلى نص المادة 73 الخاصة بلوائح الضبط لتفاديه، وفي كل الأحوال فإن تطبيق القواعد الدستورية والقانونية لمواجهة تداعيات فيروس كورونا تتم تحت رقابة القاضي الدستوري والإداري الذي يقدر مدى توافر الضرورة التي اقتضت تطبيق النص.

---

27) تنص المادة 73 من الدستور الكويتي على أنه"يضع الأمير بمراسيم لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين".

28) رتبت المادة 17 من القانون المذكور عقوبة الحبس والغرامة بحسب الأحوال لمخالفة أحكامه.

(ISSN : 2537 - 0758)

4 – توافر المصلحة العامة: تعد جميع الأعمال التي صدرت عن السلطة التنفيذية في الكويت من اجل الحد من تداعيات فيروس كورونا ومنع انتشاره قصد به مصلحة عامة هي المحافظة على حياة المواطنين والمقيمين على ارض الكويت ودفع هذا الظرف والخطر الاستثنائي ومواجهته للمحافظة على كيان وصحة المجتمع، أما إذا أخلت السلطة التنفيذية واستعملت سلطاتها الواسعة في أي هدف أخر غير المصلحة العامة كان تصرفها مشوبا بانحراف السلطة مما يخضع لرقابة القاضي الإداري.

المطلب الثاني

العمل التطوعي أثناء جائحة كورونا وتوافر شروط الموظف الفعلي

سعيا من السلطة التنفيذية للحد من انتشار فيروس كورونا المستجد، وما اقتضته من اعتبار أن تداعيات هذا الفيروس تطبق بشأنها نظرية الظروف الاستثنائية، وفي ظل غياب تنظيم قانوني بأحكام وقواعد العمل التطوعي في دولة الكويت، فقد أصدرت السلطة التنفيذية قرارا يقضي بفتح باب التطوع في كافة الجهات الحكومية([29]).

ويمكن تعريف العمل التطوعي على أنه كل عمل يؤديه شخص او عدة أشخاص مساهمة منهم في تحمل مسؤولية تقديم الرعاية الاجتماعية على الوجه الذي تقتضيه المصلحة دون ان يرجو لقاء ذلك مقابلا ماديا او منفعة.

أما المتطوع فهو كل شخص يقوم بالعمل التطوعي طواعية ويقدمه عن رضاء وقناعة لمساعدة ومؤازرة الآخرين بقصد الإسهام في توفير الرعاية الاجتماعية دون

---

29) الكويت، مجلس الوزراء القرار الصادر في 4 إبريل 2020 بتكليف الإدارة العامة للدفاع المدني باستقبال طلبات التطوع من المواطنين.، جاء فيه(...تكليف لجنة الدفاع المدني بمسؤولية استقبال طلبات المتطوعين وتسجيلهم للعمل بالجهات الحكومية المختلفة دون غيرها في ظل أزمة انتشار فيروس كورونا المستجد وكذلك مسؤولية تقدير الاحتياج لكل جهة من جهات الدولة على حدة وتوزيع المتطوعين حسب الحاجة الفعلية لكل منها ووفق ما تقتضيه المصلحة العامة وما ترتأيه السلطات الصحية في البلاد.

و حث كافة الجهات الحكومية الالتزام في الآلية المشار إليها في البند –أولا– من هذا القرار والتنسيق مع لجنة الدفاع المدني بهذا الشأن....)

مقابل مادي و منفعة.وتشرف على العمل التطوعي في الكويت(لجنة العمل التطوعي لدور الرعاية الاجتماعي) التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

وقد يكون المتطوع شخصا طبيعيا، كما يجوز أن يكون شخصا اعتباريا، وإذا كان شخصا طبيعيا فيجب ألا يقل عمره عند التقدم بطلب التطوع عن 18 عاما ميلادية كاملة، كما يشترط توافر لياقته الصحية وحسن السير والسلوك.

أما إذا كان المتطوع شخصا اعتباريا كالشركات مثلا فيجب أن تكون مدرجة في السجل التجاري وإذا كانت من الجمعيات أو الأهلية فيجب ان يكون العمل التطوعي من بين أغراضها التي أسست من أجلها مثل جمعية الهلال الأحمر الكويتي مثلا.

وإذا كان الشخص المتطوع موظف عام ففي مثل هذه الحالة يشترط ان يكون تطوعه خارج ساعات عمله الرسمية وان يحصل على موافقة جهة عمله([30])، ونتصور أن مثل هذا الشرط يسقط في الظروف الاستثنائية كما في حالة فيروس كورونا لاسيما وان الجهات الحكومية في راحة بقرار من مجلس الوزراء لتفادي تداعيات الفيروس.

ويثار التساؤل عن مدى تطبيق نظرية الموظف الفعلي على المتطوع في ظل ظروف تداعيات كورونا واعتبار قرينة كورونا وباء عالمي مما يشكل واقعة مادية تتحقق معها نظرية الظروف الاستثنائية؟

أولا: توفر حالة الموظف الفعلي لوجود ظرف استثنائي

لا جدال أن تداعيات كورونا ككارثة صحية وجائحة عالمية تمثل حالة الظرف الاستثنائي الذي يهدد سير عمل المرفق العام والذي تتحقق في ظله نظرية الموظف الفعلي حيث تغيب الموظفون عن العمل الوظيفي بسبب الراحة الإجبارية التي أوجبها قرار مجلس الوزراء الكويتي للحد من انتشار الوباء في المرافق العامة.

30) الكويت، وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، لائحة العمل التطوعي بدور الرعايا الاجتماعية، المادة 5.

(ISSN : 2537 - 0758)

ثانيا: توافر حالة الموظف الفعلي من أجل المحافظة على استمرارية المرافق العامة

قد يأتي شخص عادي كالمتطوع الذي ليس له علاقة بالوظيفة ليمارس العمل الوظيفي ويقوم بتصرفات وظيفية، مما يحتم على الإدارة في ظل هذه الظروف الاستثنائية أن تعهد لهؤلاء المتطوعين بالخدمة العامة، إذا لا يتسع أمامها الوقت لاتباع أحكام الوظيفة العامة في شأنهم.

وإذا كان استمرارية المحافظة على حسن سير المرافق العامة وفق التصور السالف الذكر أتاح للمتطوع القيام بعمل الموظف الفعلي إلا أن هذا التصور لا يتحقق إلا في الفترة التي انقطع فيها الموظف الفعلي عن العمل بسبب قرار مجلس الوزراء بالراحة بتعطيل العمل في جميع الوزارات والجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة ([31]) .

ثالثا: مدى الاعتداد بتصرفات المتطوع كموظف فعلي في ظل واقعة كورونا

للوقوف على تصرفات المتطوع لسير المرافق العامة في ظل الظرف الاستثنائي جائحة كورونا يجب ان نتناول مدى إمكانية إصدار قرار إداري أو إبرام عقد إداري على النحو التالي:

1 – إصدار القرارات الإدارية

رأينا، مما تقدم، أن شرط المصلحة العامة هو احد الشروط الهامة لتوافر الظرف الاستثنائي، والواقع أن المصلحة العامة هي غاية العمل الإداري، وحولها تدور مشروعية أو عدم مشروعية تصرفات الإدارة بصفة عامة وعلى وجه الخصوص مشروعية القرار الإداري، ذلك أن الإدارة في سبيل أدائها لأعمالها، تعبر عن إرادتها الصريحة عبر

31) راجع:

الكويت، ديوان الخدمة المدنية الكويتي، قرار بتعطيل العمل في جميع الوزارات والجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة اعتبارا من يوم الأحد 12 –2020/4/26.

الكويت، قرار مجلس الوزراء بتعطيل العمل في جميع الوزارات والجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة اعتبارا من يوم 27 –2020/5/26 باعتباره راحة.

القرارات الإدارية التي تصدرها سواء في تعاملاتها مع الأفراد أو في مجال سير المرافق العامة.

ويعد القرار الإداري من أكثر الموضوعات أهمية وحيوية في القانون الإداري، فهو الأسلوب الأكثر شيوعاً في أعمال الإدارة، ولا نظير له في مجال القانون الخاص، لأن من شأنه إحداث أثار قانونية على عاتق المخاطبين به دون أن يتوقف ذلك على قبولهم، فهو" تعبير عن الإرادة المنفردة لسلطة إدارية بقصد أحداث أثر قانوني معين"([32]).

وتختلف صور القرارات الإدارية باختلاف الزاوية التي ينظر إليها، فهي من حيث التكوين تنقسم إلى: قرارات بسيطة، وأخرى مركبة، ومن حيث مصدرها إلى: قرارات صادرة من سلطة مركزية وأخرى تصدر من سلطة لامركزية، وإذا نظرنا لها من زاوية الرقابة القضائية فإنها تنقسم إلى: قرارات تخضع لرقابة القضاء، وأخرى استثناها المشرع من رقابة القضاء، ومن حيث الآثار تنقسم القرارات الإدارية إلى: كاشفة، ومنشئة، أما من حيث مداها وعموميتها فهي قرارات فردية وأخرى تنظيمية([33]).

كما أن القرار الإداري قد يصدر شفويا أو مكتوبا، صريحا وقد يكون ضمنيا، وقد يأتي مسببا أو غير مسبب، إيجابيا أو سلبيا، وفي كل الأحوال لا يثير القرار الإداري أية مشاكل من ناحية وجوده الفعلي الملموس، طالما خرج إلى النور بشكل صريح، ذلك ان القرار الإداري الصريح هو الذى تفصح فيه الإدارة بإرادتها المنفردة بعبارات صريحة وواضحة، بحيث يكشف هذا القرار عن إرادتها دون حاجة لأية أدلة أو قرائن أخرى سواء صدر بعمل شيء أو الامتناع عنه([34]).

---

32) د. سامي جمال الدين، القانون الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2005، ص 276.

33) د. أنس جعفر، القرارات الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية، 2013، ص 89.

34) د. مصطفى محمود عفيفي الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن: دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة: الكتاب الثاني، (طنطا– جمهورية مصر العربية)، دون تاريخ نشر، ص 272 وما بعدها.

(ISSN : 2537 - 0758)

و تكون تصرفات الموظف الفعلي سليمة في الظروف الاستثنائية ويعتد بها، وذلك إعمالا لمبدا سير المرافق العامة بانتظام، فلو افترضنا جدلا أن اصدر الطبيب المتطوع وهو احد الأشخاص الطبيعية من المتقاعدين قرار يقضي بتحويل مريض بفيروس كورونا إلى العزل المؤسسي أو إلزامه بحجر منزلي، فلا يحتج المريض بأن هذا القرار صدر من غير ذي صفة أو انعدام ركن الاختصاص في القرار الإداري، وقد راينا ان أحكام محكمة التمييز اعترفت بصحة هذه التصرفات في الظروف الاستثنائية المتمثلة في غياب السلطات العامة بسبب الغزو العراقي للكويت 1990 .

2 – إبرام العقود الإدارية

العلاقات التعاقدية التي تجريها الإدارة لتحقيق نشاط المرفق العام ماهي إلا تصرفات إرادية تجريها بطريقة توافق الإرادات التي تتجه سوية نحو إحداث أثر قانوني، هو إنشاء التزام، أو تعديل التزام قائم أو إلغائه، ويقصد بذلك العقد الإداري وسائر الأعمال القانونية الاتفاقية و يعد العقد الإداري الوسيلة القانونية الثانية بعد القرار الإداري التي تعتمدها الإدارة في تسيير أعمالها، والقيام بواجباتها تجاه الأفراد، بيد أن الفرق بينهما هو أن القرار الإداري يصدر بإرادة منفردة عن الإدارة دون أن يشاركها أحد فيه، أما العقد الإداري فينشأ بتلاقي إرادتين شأنه في ذلك شأن العقود المبرمة في القانون الخاص([35])

لاتخضع عقود الإدارة جميعها لنظام قانوني موحد، فقد يكون عقد الإدارة عقد من عقود القانون الخاص، كما قد يكون عقد إداري تسري عليه أحكام القانون العام، ويحكم كل نوع من هذه العقود قواعد قانونية خاصة به، مما يخلق الحاجة إلى التمييز بينها

أكدت محكمة التمييز الكويتية على أن العقود الإدارية تتميز عن العقود المدنية بطابع خاص، مناطه احتياجات المرفق العام الذي يستهدف العقد الإداري تسييره، وتغليب وجه المصلحة العامة على مصلحة الأفراد الخاصة، حيث تكون مصالح

35) د. سعاد الشرقاوي، العقود الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية، 2003، ص 13.

الطرفين في العقود المدنية متوازنة ومتساوية، قد لا تكون في العقود الإدارية غير متكافئة، إذ يجب أن يعلو الصالح العام على المصلحة الفردية الخاصة[36].

والعقد الإداري الذي يبرمه الموظف الفعلي في ظروف كورونا الاستثنائية هو عقد صحيح حتى بعد زوال ازمه كورونا وانتهاء تداعياتها وعودة الموظفين مرة أخرى لعملهم بعد الراحة الإجبارية، فلو افترضنا أن إبرام عقد لتوريد الكمامات الطبية اللازمة لتوزيعها على مرتادي الأسواق الاستهلاكية ومراجعي المستوصفات الطبية، فلا يجوز باي حال فسخ ذلك العقد أو إبطاله أو فسخه أو إنهاؤه، لأن عقد التوريد الإداري الذي محله الكمامات الطبية نتج عن تصرفات موظف فعلي ويعتد به إعمالا لسير المرافق العامة الصحية في الدولة.

صفوة القول تطبيق نظرية الموظف الفعلي على تصرفات المتطوعين في جائحة كورونا كظروف الاستثنائية وتتشابه هذه التصرفات إلى حد كبير مع نظرية الموظف الفعلي التي اعترف بها القضاء الكويتي في ظل غياب السلطات العامة بسبب الغزو العراقي للكويت.

الخاتمة

اعترف الفقه والقضاء في النظم المقارنة بنظرية الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية، وهو ذات الموظف الظاهر في الظروف العادية، وهو ذلك الشخص الذي تدخل خلافا للقانون في ممارسة اختصاصات وظيفية عامة متخذا مظهر الموظف القانوني المختص لاعتبارات تتعلق باستقرار المراكز القانونية وضرورة سير المرافق العامة بصفة منتظمة.

وإذا كانت نظرية الظروف الاستثنائية تتأسس على فكرة الضرورة أي على تلك الحالة من الخطر الجسيم والحال مما يتعذر تداركه بالوسائل العادية ويدفع السلطات القائمة على حالة اللجوء إلى الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع هذا الخطر ومواجهة ما يرتبه من أزمات، فإن هذا هو مفاد فكرة الضرورة التي تعد أساس نظرية الظروف

36) محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم 166 لسنة 2016 لإداري جلسة 2017/4/22.

(ISSN : 2537 - 0758)

الاستثنائية والتي دعت منظمة الصحة العالمية إلى اعتبار كورونا وباء أو جائحة عالمية.

النتائج

1. الموظف الظاهر هو الذي تولى الوظيفة استنادا إلى خطأ ويكون وجوده لحماية جمهور المنتفعين بخدمات المرفق العام في الظروف العادية بينما فكرة الموظف الفعلي هي وليدة الظروف الاستثنائية بغرض المحافظة على حسن انتظام سير المرافق العامة.

2. اتخذ المشرع الدستوري الكويتي من التدابير ما يحفظ للدولة كيانها أمام اضطرابات، أو مخاطر، أو أزمات مما يجعل السلطة التنفيذية إلى العمل تحت مسؤوليتها، بكل ما تملكه من الوسائل لحماية المجتمع.

3. جائحة كورونا واقعة مادية تتحقق معها شروط الحوادث الاستثنائية العامة الخارجية التي لم يكن في الوسع توقعها .

4. لم تلجا السلطة التنفيذية إلى تطبيق نص المادة 71 من الدستور الكويتي الخاصة بقوانين الضرورة لأن شرط الظرف الاستثنائي يقتضي تطبيق القواعد القانونية والدستورية القادرة على مواجهة جائحة كورونا وهو ما توفره المادة 73 من الدستور التي تعطي الحق للسلطة التنفيذية في إصدار لوائح الضبط، فضلا عن القواعد المقررة بالقانون رقم (8) لسنة 1969 بالاحتياطات الصحية للوقاية من الأمراض السارية.

5. تصرفات المتطوع تخضع لنظرية الموظف الفعلي وهي تصرفات سليمة في ظل جائحة كورونا ويعتد بها إعمالا لمبدا سير المرافق العامة بانتظام

التوصيات

1. إيجاد نوع من التوازن بين حريات الأفراد ولوائح الضبط عند مواجهة الظروف الاستثنائية باتخاذ تدابير استثنائية وضرورية من قبل السلطة التنفيذية.

2. إصدار تشريعات تنظم العمل التطوعي في دولة الكويت.

3. على السلطة التشريعية الكويتية أن تقوم بإعادة تنظيم الظروف الاستثنائية وتقنينها في قانون خاص، بلها بما يتوافق مع حفظ الحقوق والحريات العامة، ويوفر

الضمانات الحقيقية لها، وبما يضمن وجود آليات عملية لمحاسبة منتهكي الحقوق والحريات العامة.

4. وضع قيود كافية وجازمة تحد من تغول السلطة التنفيذية أثناء وقوع الظروف الاستثنائية، ضمن التشريعات العادية ومن خلال الدستور القادم .

5. تفعيل دور مجلس الأمة بشكل فعال ومؤثر أثناء وقوع الظروف الاستثنائية، وممارسة صلاحياته في الرقابة على السلطة التنفيذية دون أن يؤثر ذلك على طريقة تعامل السلطة التنفيذية مع أية ظروف استثنائية تتعرض لها الدولة.

المراجع

الكتب والمؤلفات العربية

1. أنس جعفر، القرارات الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية، 2013.
2. إيمان خضير صباح، انتهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي، رسالة دكتوراة، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، 2019.
3. سامي جمال الدين، القانون الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2005.
4. سعاد الشرقاوي، العقود الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية، 2003.
5. سليمان محمد الطماوي، ود. عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى 2006.
6. طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية، دون تاريخ نشر.
7. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، طبعة 2001.
8. محمد خالد عبد الفتاح. الموسوعة الشاملة في شرح النظام التأديبي للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام والكوادر الخاصة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام ٢٠٠٣،، الطبعة الثانية، ٢٠٠٨.

(ISSN : 2537 - 0758)

9. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري: الجزء الأول (تنظيم الإدارة العامة)، دار النهضة العربية، دون تاريخ نشر.

10. مصطفى محمود عفيفي الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن: دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة: الكتاب الثاني، (طنطا– جمهورية مصر العربية)، دون تاريخ نشر.

11. وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2008.

12. يحي الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، 1974.

الأحكام القضائية العربية والأجنبية

1. المحكمة الإدارية العليا، جلسة ٢ ديسمبر ١٩٨٦، الطعن رقم ٢٧٢. لسنة ٣١ قضائية.

2. محكمة التمييز الكويتية الطعن رقم 1155 لسنة 2005 (إداري) جلسة 15 مايو سنة 2007.

3. محكمة التمييز الكويتية الطعن رقم 22 لسنة 1973، جلسة 1073/2/12، مجلة القضاء والقانون، السنة الثالثة.

4. محكمة التمييز الكويتية الطعن رقم 25 / 93 جلسة 1994/2/21 مجلة القضاء والقانون؛ السنة الثانية والعشرون ؛ فبراير 1999 .

5. محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم 166 لسنة 2016 لإداري جلسة 2017/4/22.

6. محكمة القضاء الإداري، جلسة 27 يناير 1957 قضية رقم 485 لسنة 7 قضائية، مجموعة أحكام المحكمة، السنة 11.

7. Conseil d'Etat, 8 févr. 1995, Mme Robert, DA 1995

8. Conseil d'Etat, Ass., 2 nov. 1923, Assoc. des fonctionnaires de l'administration centrale des PTT

الدساتير والتشريعات والقرارات

- الدستور الفرنسي 1985 وفق تعديلات عام 2008.

- الدستور الكويتي 1962.
- الدستور المصري 2014 وتعديلاته 2019.
- الكويت، ديوان الخدمة المدنية الكويتي، قرار بتعطيل العمل في جميع الوزارات والجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة اعتبارا من يوم الأحد 12 -2020/4/26.
- الكويت، قرار مجلس الوزراء بتعطيل العمل في جميع الوزارات والجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة اعتبارا من يوم 27 -2020/5/26 باعتباره راحة.
- الكويت، مجلس الوزراء القرار الصادر في 4 إبريل 2020 بتكليف الإدارة العامة للدفاع المدني باستقبال طلبات التطوع من المواطنين.
- الكويت، مجلس الوزراء، البيان الاستثنائي الأول لمواجهة تداعيات فيروس كورونا المستجد(COVID-19)، 26 فبراير 2020.
- الكويت، وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، لائحة العمل التطوعي بدور الرعايا الاجتماعية، المادة 5.
- الكويت، وزارة الصحة، بيان المتحدث الرسمي للوزارة بحالات الإصابة بفيروس كورونا المستجد(COVED-19)، 2020/2/25.
- منظمة الصحة العالمية، وثيقة الإرشادات المبدئية للمنظمة بشأن الترصد العالمي لفيروس كورونا المستجد(COVID-19.

الكتب والمؤلفات الأجنبية

1. Florence Crozatier-Durand, Le fonctionnaire de fait ou quand le juge sauve les apparences, Grève et droit public, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2017.
2. Khakee, A, Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe (Policy Paper No. 30, Geneva, 2014.

(ISSN : 2537 - 0758)

3. World Health Organization(WHO), Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020.

4. World Health Organization(WHO), Global surveillance for COVID-19 caused by human infection with COVID-19 virus Interim guidance 20 March 2020.

مواقع الانترنت

https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19--11-march-2020

https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019

https://www.who.int/publications-detail/global.